

No. W04.25.00196/I

's-Gravenhage, 3 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2025, no.2025001667, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame), met memorie van toelichting.

De Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame strekt tot uitvoering van de Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: de verordening). De verordening regelt enerzijds transparantievereisten voor opdrachtgevers, aanbieders van politieke reclamediensten en uitgevers van politieke reclame. Anderzijds wordt het gebruik van targeting gereguleerd.

Het toezicht op de verordening wordt door het voorstel grotendeels belegd bij het Commissariaat voor de Media (CvdM). De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op het gebruik van targeting. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) krijgt daarnaast een coördinerende rol voor zogenaamde tussenhandeldiensten. Deze rol heeft de ACM al als digitaledienstencoördinator in het kader van de digitaledienstenverordening (DSA).

De verordening raakt aan belangrijke constitutionele beginselen en publieke waarden zoals de bescherming van de democratie en het kiesrecht, de vrijheid en pluriformiteit van de media, de vrijheid van meningsuiting – waaronder ook het recht om informatie te verstrekken en te ontvangen – en vereniging, en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

AAN DE KONING

Hierbij kan spanning optreden tussen verschillende constitutionele uitgangspunten. De verordening reguleert en beperkt immers bepaalde politieke reclameactiviteiten en raakt daarmee aan de fundamentele vrijheid van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen om in een democratie campagne te voeren en politieke standpunten over te brengen. Die vrijheid kan spanning opleveren met de door de verordening beoogde waarborging van het eveneens zwaarwegende belang van de integriteit van democratische processen en van de daarmee samenhangende grondrechten van burgers.

Tegen deze achtergrond gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in op de vraag wat politieke reclame is. Zij adviseert aan de regering om dit begrip nader te verduidelijken omdat zij in belangrijke mate bepalend is voor de betekenis van deze verordening. Ook vraagt zij de regering, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel, toe te lichten of eventuele aanvullende maatregelen voor (micro)targeting nodig zijn.

Daarna gaat de Afdeling in op de in het wetsvoorstel geregelde aanwijzing van de toezichthouder. Zij heeft op zichzelf begrip voor de keuze voor het CvdM maar vraagt de regering deze nader te motiveren, nu een andere verdeling van toezichtstaken (vooral een prominentere rol van de ACM) ook denkbaar is. Een aantal gezichtspunten om daarbij te betrekken zijn de verhouding tot de DSA, de samenwerking tussen toezichthouders en de bestaande en toekomstige bevoegdheden van de relevante toezichthouders.

Verder gaat de Afdeling in op de publieke verantwoording over het toezicht. Het wetsvoorstel regelt dat de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen (Kaderwet zbo's) op essentiële onderdelen niet van toepassing is vanwege de in de verordening genoemde onafhankelijkheidsvereisten. Deze afwijking van de Kaderwet impliceert een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en, in verband daarmee, de parlementaire controle.

De daarvoor gegeven motivering is niet toereikend. Het ligt in dat verband voor de hand om deze motivering te baseren op het gegeven dat het een potentieel politiek gevoelige toezichthoudende taak betreft die raakt aan de werking van de parlementaire democratie. Tegen die achtergrond kan worden verdedigd dat in dit specifieke geval verdergaand van de Kaderwet zbo's kan worden afgeweken dan in algemene zin wenselijk is.

Als de regering vasthoudt aan de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo's adviseert de Afdeling nader in te gaan op de vraag waar en hoe de publieke verantwoording over de verordening en de toepassing daarvan dan wel plaatsvindt. Het is van belang dat de consultatie en verantwoording over het

thema van de verordening, de mogelijkheden en beperkingen van politieke reclame, reële betekenis krijgen opdat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat.

Tot slot adviseert de Afdeling om in te gaan op de vraag of het niet wenselijk is de verordening toe te passen op Caribisch Nederland, en toe te lichten welke betekenis de verordening in voorkomende gevallen kan hebben voor de andere landen van het Koninkrijk.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud

a. *Achtergrond*

De verordening stelt regels voor, kort gezegd, de productie, publicatie en verspreiding van politieke reclame. Het doel daarvan is de Europese interne markt te harmoniseren en grondrechten en vrijheden te beschermen.¹ De verordening stelt in de considerans dat het noodzakelijk is transparantie van politieke reclameboodschappen te waarborgen, omdat het niet altijd makkelijk is voor burgers om politieke reclameboodschappen te herkennen en hun democratische rechten met kennis van zaken uit te oefenen.²

Voor een goede uitoefening van democratische rechten is het van cruciaal belang dat kiezers goed en open geïnformeerd worden over de standpunten van verschillende partijen. Desinformatie, 'sluikreclame', en targeting kunnen dit bemoeilijken. Dit kan extra bedreigend zijn voor de stabiliteit van de democratie als buitenlandse actoren zich van deze middelen bedienen.

Daarom stelt de verordening eisen aan politieke reclame en aan targeting (zie punt 1b). Door burgers te informeren over wie er achter politieke reclame zit, hoe deze wordt gefinancierd en op welke manier deze wordt gericht tot burgers, kunnen zij beter geïnformeerde keuzes maken en is het gemakkelijker om toezicht te houden. Dit laatste geldt niet alleen voor formele toezichthouders maar ook voor wetenschappers en journalisten die in de verordening een bijzondere status hebben.

De verordening moet worden begrepen tegen de achtergrond van de digitale wetgeving die de EU de afgelopen jaren tot stand heeft gebracht. Voor de verordening die voorligt is vooral de Digitaledienstenverordening (DSA) van

¹ Artikel 1, vierde lid, verordening.

² Overweging 4 verordening.

belang. De DSA kent al verschillende regels voor zogeheten ‘tussenhandeldiensten’ zoals onlineplatforms en zoekmachines. Het doel daarvan is de verspreiding van illegale online-inhoud, desinformatie of andere daarmee samenhangende maatschappelijke risico’s tegen te gaan. Ook politieke reclame kan in dat verband onder de DSA vallen.

Van belang is verder dat op grond van de DSA zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines (hierna: VLOPs en VLOSEs) systeemrisico’s moeten identificeren, analyseren en beoordelen.³ Systeemrisico’s zijn de potentiële negatieve effecten die deze platforms en zoekmachines kunnen hebben op de samenleving. Onder die systeemrisico’s vallen ook werkelijke of voorzienbare negatieve effecten op de burgerdialoog en verkiezingsprocessen, bijvoorbeeld doordat misleidende informatie of desinformatie wordt verspreid. De Europese Commissie heeft in dat kader op grond van de DSA een procedure gestart tegen TikTok in verband met buitenlandse inmenging tijdens de eerste ronde van de Roemeense presidentsverkiezingen.⁴ Met andere woorden, er bestaan al Europese regels die ook voor politieke reclame relevant zijn. De verordening die nu voorligt kan gezien worden als een aanvulling daarop.

b. *Inhoud verordening*

De verordening gaat over het produceren, plaatsen, promoten, publiceren, aanleveren of verspreiden van politieke reclame. Voor de reikwijdte van de verordening zijn de daarin gedefinieerde begrippen van groot belang. Dat geldt in de eerste plaats voor wat onder ‘politieke reclame’ moet worden verstaan. Politieke reclame valt volgens de verordening in twee categorieën uiteen:

- reclame door, voor of namens een politieke actor óf
- ‘social issue-reclame’ die van invloed kan zijn op verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevings- en regelgevingsprocessen en die bedoeld is om het resultaat daarvan te beïnvloeden (zie ook punt 3).⁵

³ Artikel 34 DSA. Zie ook overweging 84 DSA.

⁴ Europese Commissie, ‘Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act’, Brussel 17 december 2024. Volgens de Commissie heeft TikTok nagelaten voldoende maatregelen te nemen om systeemrisico’s tegen te gaan, vooral ten aanzien van TikToks aanbevelingssysteem en ten aanzien van politieke reclame en betaalde politieke content. TikTok verklaarde van 15-30 december – ná de presidentsverkiezingen – meer dan 116.000 spamaccounts te hebben geblokkeerd, actie te hebben ondernomen tegen 4.453 niet-authentieke accounts, en 22.764 accounts van een bot-netwerk te hebben geband (newsroom.tiktok.com).

⁵ Artikel 3, tweede lid, verordening.

Onder politieke reclame in de zin van de verordening valt onder meer niet officiële overheidsberichtgeving en politieke meningen die op persoonlijke titel worden gegeven.⁶

De verordening reguleert de 'keten' van politieke reclame.⁷ Daartoe onderscheidt en definieert de verordening opdrachtgevers, aanbieders en uitgevers. Een opdrachtgever is degene op wiens verzoek of namens wie reclame wordt geproduceerd en verspreid. Dit is bijvoorbeeld een politieke partij of een maatschappelijke organisatie. Om buitenlandse inmenging te voorkomen regelt de verordening dat vanaf drie maanden voorafgaand aan referenda en verkiezingen de opdrachtgever óf Unieburger moet zijn, óf permanent verblijf heeft in de Unie én stemrecht heeft. Daar waar het een rechtspersoon betreft regelt de verordening dat deze niet uiteindelijk het eigendom is, of onder zeggenschap staat van een onderdaan van een derde land.⁸

Daarnaast onderscheidt de verordening aanbieders en uitgevers. Aanbieders zijn degenen die zich bezighouden met het aanbieden van politieke reclamediensten zoals reclame- of campagnebureaus. Een uitgever ten slotte is een aanbieder die politieke reclame publiceert, aanlevert of verspreidt. Het medium maakt hiervoor niet uit; uitgevers kunnen dit bijvoorbeeld doen via een krant, maar ook een onlineplatform.⁹

De verordening regelt grofweg drie onderwerpen: (i) transparantievereisten; (ii) regulering van (online) politieke microtargeting; en (iii) het toezicht op de naleving van de verordening.

i. Transparantievereisten

De gedachte achter de transparantievereisten is dat politieke reclame voor een ieder zichtbaar moeten worden aangeboden. Zij zien op zowel offline als online reclame. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten nagaan bij opdrachtgevers of de reclamediensten die zij verlangen, politiek van aard zijn. In dat geval moeten zij informatie verzamelen over die reclame en deze informatie aan uitgevers verstrekken. Uitgevers zorgen er vervolgens voor dat elke politieke reclame wordt gelabeld met relevante informatie en een bijbehorende

⁶ Respectievelijk artikel 3, tweede lid, en artikel 1, derde lid, verordening. Zie voor meer uitzonderingen artikel 1, tweede lid, en artikel 18, derde lid, verordening.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁸ Artikel 5, tweede lid, verordening.

⁹ Een onlineplatform kan in dit geval zowel aanbieder als uitgever zijn.

transparantieverklaring met aanvullende informatie.¹⁰ Dit heeft als doel om burgers te informeren.

Daarnaast zet de Europese Commissie een openbaar register op waarin alle politieke onlinereclameboodschappen met transparantieverklaringen worden opgenomen. 'Belanghebbende entiteiten' zoals journalisten of wetenschappers hebben een bijzondere positie: zij kunnen van aanbieders specifieke informatie verkrijgen om bijvoorbeeld onderzoek te doen.¹¹

ii. Targeting

Bij targeting gaat het om technieken die worden gebruikt om op basis van de verwerking van persoonsgegevens een politieke reclameboodschap alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten of om deze juist daarvan uit te sluiten.¹² De regulering van targeting in de verordening ziet op het hele targetingproces, van de initiële fase waarin opdrachtgevers hun publiek bepalen tot de zogeheten amplificatiefase waarin (zeer grote) platforms met algoritmische systemen de reclames aanleveren en verspreiden en op die manier uiteindelijk bepalen wie de reclame ziet.¹³

Targeting is alleen toegestaan als de verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens van de betrokkene zelf heeft verzameld (dus niet indirect via data brokers) en de betrokkene voor politieke reclame afzonderlijk uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven. Voor targeting mag ook geen gebruik worden gemaakt van bijzondere persoonsgegevens.¹⁴ Targeting is eveneens verboden ten

¹⁰ De Commissie heeft inmiddels een uitvoeringsverordening vastgesteld met vereisten waaraan de labels moeten voldoen (uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410 van de Commissie van 9 juli 2025 betreffende het formaat, het model en de technische specificaties van de labels en transparantieverklaringen voor politieke reclameboodschappen).

¹¹ Belanghebbende entiteiten kunnen ook onderzoekers zijn, die binnen het regime van de DSA zijn erkend.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹³ Zie ook overweging 6 verordening. Zie ook M. van Drunen & F. Viotta, 'EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren', *Mediaforum* 2024-2, p. 50-56.

¹⁴ In het kader van de AVG geldt ook een verbod voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Dit verbod kan worden opgeheven, bijvoorbeeld door als betrokkene expliciete toestemming te geven. In de voorliggende verordening geldt het verbod onverkort. Onder bijzondere persoonsgegevens vallen ook gegevens waaruit bijzondere persoonsgegevens kunnen worden afgeleid (overweging 79 verordening, HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija) en HvJ EU 4 oktober 2024, C-2123 (Lindenapotheke)).

aanzien van personen die ten minste één jaar jonger zijn dan de kiesgerechtigde leeftijd.¹⁵

Het is van belang om op te merken dat de verordening niet beoogt om alle problemen die zich (kunnen) voordoen bij het ontplooiën van politieke reclameactiviteiten te reguleren. Bepaalde vormen van politieke microtargeting blijven toegestaan. Ook de inhoud van politieke reclame wordt niet geregeld. Gerichtte politieke reclame heeft daarom nog steeds de potentie de kiezer te manipuleren.¹⁶ Ook blijft het mogelijk doelgroepen specifiek te benaderen (tenzij dit gebeurt op basis van profilering met gebruik van bijzondere persoonsgegevens).¹⁷ Berichten die ‘viral’ gaan worden in beginsel niet gereguleerd en zijn dus niet onderworpen aan transparantieverplichtingen.

iii. Toezicht

Tot slot regelt de verordening het toezicht. Dat toezicht is meervoudig. De hoofdregel is dat het aan de lidstaten is om te bepalen wie toezichthouder is. De verordening expliciteert wel dat het orgaan dat reeds toezicht houdt op de DSA vanwege de inhoudelijke samenhang met die regeling,¹⁸ ook hier als toezichthouder kan worden aangewezen.¹⁹ Het kan blijkens de verordening echter ook een andere bevoegde autoriteit zijn. De verordening wijst hier op de mogelijkheid van de media-autoriteiten.²⁰

De verordening is op twee punten specifiek. Zij bepaalt dat de gegevensbeschermingsautoriteit als bedoeld in de AVG (in Nederland de AP) toezicht houdt op de naleving van de targetingregels. Verder bepaalt zij dat de digitaledienstencoördinatoren (die verantwoordelijk zijn voor coördinatie van het toezicht op grond van de DSA, in Nederland de ACM) ook verantwoordelijk zijn voor de coördinatie op nationaal niveau van het toezicht op aanbieders van tussenhandeldiensten.

De nationale toezichthouders komen bijeen in een Europees netwerk dat als platform dient om informatie en *best practices* uit te wisselen en richtsnoeren op te stellen. Hieraan neemt ook de Commissie deel. Het netwerk werkt samen met

¹⁵ Artikel 18 verordening. Overweging 82 verordening.

¹⁶ Bijvoorbeeld door kwetsbaarheden te benutten.

¹⁷ Zie ook M. van Drunen & F. Votta, ‘EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren’, Mediaforum 2024-2, p. 51, 54; M.Z. van Drunen, N. Helberger & R. Ó Fathaigh, ‘The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market’, International Journal of Law and Technology 2022, p. 186.

¹⁸ Overweging 91 verordening.

¹⁹ Artikel 22, derde lid, verordening.

²⁰ Artikel 22, vierde lid, verordening.

een aantal reeds bestaande Europese netwerken, zoals de mediadienstenraad.²¹ Ook de digitaledienstenraad zal een rol hebben in verband met de verwevenheid van de DSA en voorliggende verordening.²²

De verordening stelt diverse onafhankelijkheidsvereisten voor de toezichthoudende autoriteiten. Zij moeten structureel volledig onafhankelijk zijn van de sector en vrij zijn van elke externe interventie of politieke druk. Ook moeten ze beschikken over alle nodige middelen. Dit houdt in ieder geval in dat zij over toereikende technische, financiële en personele middelen beschikken.²³

c. *Uitvoeringswet*

Het voorstel voor de Uitvoeringswet regelt het toezicht op de verordening, de samenwerking tussen autoriteiten en de sanctionering. Het toezicht op de verordening wordt grotendeels bij het Commissariaat voor de Media belegd. Volgens de toelichting is gekozen voor het CvdM vanwege de ervaring en expertise op het gebied van media (waaronder online media als videoplatformdiensten) en reclames alsmede de bestaande rol van het CvdM bij de toewijzing van zendtijd voor politieke partijen op de publieke omroep.²⁴ Het CvdM wordt ook aangewezen als nationaal contactpunt, en heeft daarmee zitting in het netwerk van nationale contactpunten of toezichthouders.

Voor de bepalingen over targeting wordt het toezicht bij de Autoriteit Persoonsgegevens belegd, zoals de verordening eist. De ACM wordt, zoals eveneens uit de verordening voortvloeit, als digitaledienstencoördinator ook belast met de coördinatie ten aanzien van aanbieders van tussenhandeldiensten.²⁵

Omdat langs deze weg drie toezichthouders zijn betrokken regelt het wetsvoorstel dat de AP, de ACM en het Commissariaat samen kunnen werken: zij kunnen een samenwerkingsprotocol opstellen, en zijn verplicht aan elkaar

²¹ Artikel 22, achtste lid, verordening. De Europese Raad voor mediadiensten is ingesteld door de verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid). Deze verordening wijzigt de richtlijn audiovisuele mediadiensten 2010/13/EU. Deze is in Nederland nog niet geoperationaliseerd. Zie ook artikel 22, eerste en tweede lid, verordening als het gaat om de samenwerking in het kader van gegevensbescherming.

²² De digitaledienstenraad heeft al eerder een 'toolkit' uitgebracht met betrekking tot verkiezingen (EBDS, DSA Elections Toolkit for Digital Services Coordinators: Instruments, Best Practices, and Lessons Learnt', Luxemburg: Publications Office of the EU 2025).

²³ Artikel 22, vierde en zesde lid verordening.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.1.

²⁵ Voorgesteld artikel 2, 3 en 4, tweede lid.

gegevens te verstrekken als dit nodig is om de wet uit te voeren. Dit geldt ook voor de nog in te stellen Nederlandse autoriteit politieke partijen.²⁶

Bepaalde bevoegdheden uit de Kaderwet zbo's worden in het wetsvoorstel uitgesloten. De toelichting stelt dat de bevoegdheden van de minister om besluiten te vernietigen en algemene beleidsregels te stellen alsmede de algemene taakverwaarlozingsbevoegdheid in strijd zijn met de in de verordening neergelegde onafhankelijkheidsvereisten (zie hiervoor). De eerste twee bevoegdheden uit de Kaderwet worden daarom niet van toepassing verklaard, terwijl de taakverwaarlozingsbevoegdheid wordt beperkt tot financieel beheer en de administratieve organisatie.²⁷

2. Constitutioneel kader

Anders dan bij de meeste andere Europese digitale wetgeving is deze verordening niet alleen gericht op regulering van de interne markt. De doelstelling van de verordening is ook het beschermen van de grondrechten en vrijheden van burgers, vooral het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens.²⁸ In verband daarmee is uitdrukkelijk beoogd de integriteit van democratische processen te waarborgen.

Met deze verordening verschuift het zwaartepunt van Unierechtelijke regulering op dit terrein, zoals ook al met name bij de DSA het geval was, van de bevordering van de interne markt naar de bescherming van bepaalde wezenskenmerken van de democratie. De EU heeft hier van oudsher weinig bevoegdheden omdat het raakt aan de politieke cultuur, het politieke proces en democratisch gedachtegoed binnen de lidstaten.²⁹ Regelgeving omtrent verkiezingen en

²⁶ Voorgesteld artikel 9. Deze autoriteit, die toeziet op de financiën van politieke partijen, is bevoegd om de gegevens te verwerken die uitgevers van politieke reclame in hun bestuursverslag moeten opnemen.

²⁷ Voorgesteld artikel 8.

²⁸ Artikel 1, vierde lid, verordening. De verordening baseert zich op artikel 16 en 114 VWEU. Op deze grondslagen zijn ook gebaseerd de verordening (EU) 2025/327 betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (EHDS-verordening) en de verordening (EU) 2024/1989 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (AI-verordening).

²⁹ Het EHRM wijst dan ook op de (grote) diversiteit aan visies op politieke reclame en het gebrek aan consensus daarover. Het EHRM laat daarmee een ruime beoordelingsvrijheid aan de staten. EHRM (GK) 22 april 2013, nr. 48876/08 (Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk), par. 123; EHRM 11 maart 2009, nr. 21132/05 (TV Vest), par. 67; EHRM 28 juni 2001, nr. 24699/94 (Verein gegen Tierfabriken/Zwitserland); ; EHRM 3 december 2003, nr. 44179/98 (Murphy/Ierland), par. 81.

politieke en maatschappelijke campagnes is dan ook in beginsel voorbehouden aan de lidstaten.

Dat de EU zich nu op dit terrein begeeft, en daarmee zich ook de politieke burgerrechten van de Unieburgers aantrekt, is te rechtvaardigen door de grote invloed van (zeer grote) marktdeelnemers (zoals onlineplatforms) op democratische waarden en processen.³⁰ De integriteit van het democratische en maatschappelijk debat staat op het spel op het moment dat buitenlandse actoren door de verspreiding van desinformatie via de grote online platforms proberen democratische processen binnen de lidstaten te beïnvloeden.³¹ Het in punt 1a aangehaalde voorbeeld van de Roemeense verkiezingen onderstreept dit. Dit klemmt in het bijzonder nu grote online platforms zich in beginsel aan het gezag van nationale staten onttrekken, maar wel de voorwaarden scheppen en regels stellen voor de online publieke omgeving.³² Het gegeven dat een aantal zeer grote onlineplatforms politieke reclame nu niet meer willen toestaan, is daar een voorbeeld van.

Tegen deze achtergrond raakt de verordening aan belangrijke constitutionele beginselen en publieke waarden zoals de bescherming van de democratie en het kiesrecht, de vrijheid en pluriformiteit van de media, de vrijheid van meningsuiting – waaronder ook het recht om informatie te verstrekken en te ontvangen – en vereniging, en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Misschien nog meer dan bij de DSA het geval is kan hierbij spanning optreden tussen verschillende constitutionele uitgangspunten. De verordening reguleert en beperkt immers in specifiekere zin bepaalde politieke reclameactiviteiten en raakt daarmee aan de fundamentele vrijheid van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen om in een democratie campagne te voeren en politieke standpunten over te brengen.

³⁰ Zie in dit verband ook de aanbeveling van het Comité van Ministers over verkiezingscommunicatie en mediaberichtgeving van verkiezingscampagnes (CM/Rec(2022)12). Dit geldt ook vanwege het belang van het vertrouwen dat de lidstaten en de Unieburgers in elkaars rechtsorden moeten kunnen hebben. Vergelijk HvJ EU 29 april 2025, C-181/23 (Commissie/Malta), punt 89.

³¹ De Commissie heeft daarom de gedragscode voor desinformatie bekrachtigd, in samenwerking met de digitaledienstenraad. Binnen het kader van de DSA kan het volgen van de gedragscode een risicobeperkende maatregel zijn (artikel 35 DSA). De gedragscode bouwt voort op richtsnoeren van de Commissie (COM(2021) 262). Zie uitgebreid S.J. Eskens, 'The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy', *Computer Law & Security Review* 2025, doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106185.

³² Zie ook N. Helberger & R. Ó Fathaigh, 'The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market', *International Journal of Law and Technology* 2022, p. 195.

Daarom is het van belang te benadrukken dat de verordening niet beoogt de inhoud van politieke reclame te normeren. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse terughoudende traditie met betrekking tot regulering van het politieke proces en van politieke reclame. Tegelijkertijd zullen vooral de kleine politieke partijen het soms moeilijker vinden om gerichte politieke reclame te verspreiden onder hun traditionele achterban, doordat daarbij geen bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt.³³ Dit kan ook gelden voor nieuwe partijen die hun ledenbestand nog moeten opbouwen.³⁴ Daarmee heeft de verordening implicaties voor hun utingsvrijheid. Er dient mede tegen die achtergrond voor gewaakt te worden dat in de uitvoering door de optelsom van verplichtingen voor zowel opdrachtgevers, aanbieders en uitgevers het voeren van politieke en maatschappelijke campagnes in de praktijk te vergaand wordt beperkt. Tegelijkertijd is de betekenis van de verordening ook beperkt. Zoals hiervoor opgemerkt stelt de verordening uitsluitend transparantievereisten en blijven bepaalde vormen van politieke microtargeting toegestaan. Gerichte politieke reclame heeft daarom onder het regime van de verordening nog steeds de potentie de kiezer te manipuleren.

Het voorgaande betekent dat bij de uitvoering en toepassing van de verordening steeds een goede balans zal moeten worden gevonden tussen het zwaarwegende belang van de bescherming van de democratie en van de integriteit van verkiezings- en besluitvormingsprocessen enerzijds en de democratische vrijheden van politieke partijen, maatschappelijke groeperingen en burgers anderzijds. In dat licht bezien is het van groot belang dat hierover publiek debat wordt gevoerd en dat in het kader van het toezicht, ook met het oog op het noodzakelijke politieke en maatschappelijke draagvlak, de Commissie en de nationale toezichthouders zorgvuldige, transparante en navolgbare afwegingen maken.

Tegen de achtergrond van deze constitutionele gezichtspunten gaat de Afdeling hierna verder in op de vraag wat politieke reclame is; de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende maatregelen, in het bijzonder met betrekking tot (micro)targeting; de inrichting van het toezicht; de publieke verantwoording over de wijze waarop het toezicht moet worden uitgeoefend; en de gevolgen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk.

³³ M. van Drunen & F. Votta, 'EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren', Mediaforum 2024-2, p. 53.

³⁴ De verordening laat ruimte voor rechtstreekse communicatie tussen politieke partijen en hun (voormalig) leden en abonnees (zie ook punt 1b). Politieke partijen die nog niet veel leden hebben en daarmee aangewezen zijn op het gebruikmaken van reclame hebben dan relatief meer te maken met de verplichtingen uit de verordening.

3. Wat is politieke reclame?

Zoals hiervoor (punt 1b) aangegeven ziet politieke reclame op het hele proces ('de keten'), van productie tot verspreiding van de reclame. In dat kader werd ook vermeld dat politieke reclame uiteenvalt in twee categorieën. Politieke reclame kan enerzijds gaan om reclame door, voor of namens een politieke actor. Anderzijds gaat het om reclame die van invloed kan zijn op verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevings- en regelgevingsprocessen en die bedoeld is om het resultaat daarvan te beïnvloeden.³⁵ Een belangrijke vraag is hoe dit in de uitvoering wordt geïnterpreteerd.

Om te beoordelen of een boodschap politieke reclame vormt, geeft de verordening een aantal kenmerken die daarbij kunnen worden betrokken.³⁶ De toelichting op het wetsvoorstel legt daarnaast uit dat politieke reclame veel vormen kan aannemen, zoals gesponsorde zoekresultaten, betaalde gerichte boodschappen, promotie van een goed of persoon, of de inzet van influencers en andere vormen van aanbeveling. Ook stelt de toelichting dat de regels gelden voor politieke reclame die in opdracht wordt gemaakt tegen een vergoeding of voor een voordeel in natura.³⁷

Desalniettemin is politieke reclame in potentie een zeer brede definitie, waaronder ook reclame die 'van invloed kan zijn op' verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevingsprocessen.³⁸ Het is duidelijk dat als een politieke partij een pagina bij een landelijk dagblad inkoopt, dit een vorm van politieke reclame is. Dit geldt ook als een politieke actor via een campagnebureau (aanbieder) op een onlineplatform (uitgever) een bericht laat promoten. In andere gevallen is het echter minder duidelijk. Als een influencer een bericht verspreidt onder zijn volgers, is het bepalende criterium dan dat hij hiervoor een vergoeding ontvangt? Wat als de influencer oproept tot het stemmen op een bepaalde partij in de hoop daar in de toekomst voordeel uit te halen? En valt onder politieke reclame ook een online campagne van een non-gouvernementele organisatie over een onderwerp in het brede maatschappelijk debat?³⁹

De vraag rijst daarmee ook wie de definitie van politieke reclame nader mag invullen en hoe daarover het publieke debat kan worden gevoerd. Op grond van

³⁵ Artikel 3, tweede lid, verordening.

³⁶ Artikel 8, eerste lid, verordening. Kenmerken zijn (onder meer) de inhoud, de opdrachtgever, de taal, de context, de wijze van reclamemaken, de doelgroep en het doel van de boodschap.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en 3.

³⁸ Zie M. van Drunen, N. Helberger, W. Schulz & C. de Vreese, 'The EU is going too far with political advertising!', DSA Observatory 16 maart 2023.

³⁹ Overweging 24 verordening.

de verordening kan de Europese Commissie in richtsnoeren meer uitleg geven. De Commissie heeft over dit onderwerp tot 18 augustus 2025 ook concept-richtsnoeren in consultatie gegeven. In het kader van het toezicht door het CvdM zal het begrip vervolgens nader uitkristalliseren. Dat neemt niet weg dat in het kader van de Uitvoeringswet al meer duidelijkheid zou moeten worden gegeven welke betekenis dit begrip en daarmee deze verordening heeft binnen Nederland, wie de nadere invulling daarvan bepaalt en op welke wijze op dat punt consultatie en debat kan plaatsvinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

4. Aanvullende maatregelen

In het voorstel voor de Wet op de politieke partijen zoals het aan de Afdeling advisering was voorgelegd, waren eveneens transparantieplichtingen ten aanzien van politieke reclame en microtargetingtechnieken opgenomen. In de toelichting bij dit voorstel werd aangetekend dat als de verordening definitief zou worden goedgekeurd, opnieuw zou worden bezien of aanvullende nationale regels noodzakelijk zijn.⁴⁰ In het advies over de Wpp onderschreef de Afdeling het belang van transparantieregels, maar vroeg zij zich af of het voorstel de risico's van politieke microtargeting voldoende ondervangt. In dit verband wees zij op de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel over politieke microtargeting.

De regering heeft er inmiddels voor gekozen om het desbetreffende hoofdstuk van dat voorstel te laten vervallen. Aanleiding hiervoor was de toen net aangenomen verordening. Volgens de regering zouden de in het wetsvoorstel opgenomen transparantiebepalingen mogelijk in strijd zijn met de verordening, en waren deze bepalingen bovendien ook beperkter dan de verplichtingen op grond van de verordening.⁴¹ Zij ging daarmee niet meer in op eventuele aanvullende maatregelen voor politieke microtargeting.

Eerder in dit advies kwam al naar voren dat de verordening als het gaat om het gebruik van targetingtechnieken niet alle daarmee gepaard gaande risico's kan ondervangen. Hierbij is vooral van belang dat de verordening weliswaar het hele targetingproces reguleert, maar buiten de transparantieplichtingen slechts beperkte eisen stelt aan microtargeting. Zo blijft het mogelijk om politieke reclame te richten op basis van persoonlijkheidskenmerken, denkbeelden, verlangens en emoties van kiezers, en daardoor potentiële kwetsbaarheden uit te

⁴⁰ Memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet op de politieke partijen, zoals aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State, paragraaf 7.5.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36742, nr. 4, p. 37-39.

buiten. Ook blijft het mogelijk om op hele specifieke doelgroepen te targeten of juist doelgroepen helemaal uit te sluiten.⁴²

Dat doet de vraag rijzen of de verordening ruimte laat voor aanvullende (nationale) maatregelen op het gebied van microtargeting en zo ja, in hoeverre de regering voornemens is van deze ruimte gebruik te maken. De Afdeling merkt daarbij op dat de verordening als het gaat om de daarin opgenomen transparantieplichtingen volledige harmonisatie vereist,⁴³ maar dat ze ruimte lijkt te laten voor het stellen van aanvullende regels over het gebruik van targeting (minimumharmonisatie).⁴⁴

De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel om wettelijk te regelen dat een politieke reclame op onlineplatforms slechts tot een bepaald maximumpercentage gericht mag worden aangeboden aan een bepaalde groep gebruikers, die voldoen aan specifieke kenmerken. Voor het resterende percentage moet de advertentie aan willekeurige gebruikers worden getoond die niet aan de geselecteerde kenmerken voldoen.⁴⁵

Deze aanbeveling van de Staatscommissie is vooral van belang voor het kunnen voeren van een voor een ieder transparant publiek debat, en het voorkomen van versplintering daarvan. Hoe meer het debat wordt gericht op kleinere doelgroepen, hoe lastiger het wordt om discussies te voeren in de maatschappij als geheel. De Afdeling benadrukte eerder dat informatie die van belang is voor de weging van de belangen van anderen daarmee uit het zicht kan raken, en daarmee het denken over wat in het algemeen belang zou zijn.⁴⁶ Van belang is dat

⁴² Zie ook M. van Drunen & F. Votta, 'EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren', Mediaforum 2024-2, p. 51, 54; M.Z. van Drunen, N. Helberger & R. Ó Fathaigh, 'The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market', International Journal of Law and Technology 2022, p. 186.

⁴³ Artikel 4, overweging 12 en 13 verordening.

⁴⁴ In artikel 1, eerste lid, verordening wordt onderscheid gemaakt tussen de 'geharmoniseerde regels, met inbegrip van transparantieplichtingen en daarmee verband houdende zorgvuldigheidsverplichtingen, voor het aanbieden van politieke reclame en aanverwante diensten' en de 'geharmoniseerde regels voor het gebruik van targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap'. Uit overwegingen 12 en 13 van de verordening blijkt dat voor de transparantieplichtingen volledige harmonisatie wordt beoogd. Dit wordt niet genoemd in relatie tot targeting.

⁴⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 239, 245-246.

⁴⁶ Advies van de Afdeling advisering van 9 oktober 2024 (W04.24.00070), inzake de Wet op de politieke partijen, punt 8c.

daarom alsnog wordt afgewogen of en zo ja, op welke wijze aan deze aanbeveling in aanvulling op de verordening gevolg kan worden gegeven.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of de verordening aanvullende maatregelen over targeting toelaat, of deze nodig zijn en hierbij de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel te betrekken.

5. Toezicht

De uitvoeringswet belegt het toezicht grotendeels bij het Commissariaat voor de Media. Volgens de toelichting is gekozen voor het CvdM gezien de ervaring en expertise op het gebied van toezicht op de richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Mediawet 2008. Zo ziet het CvdM op dit moment al toe op reclames en videoplatformdiensten, en speelt het CvdM een rol bij de toewijzing van zendtijd voor politieke partijen. Volgens de toelichting is het toezicht op naleving van de verordening dan ook goed afgestemd op de kernwaarden van een onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig media-aanbod.⁴⁷

Hoewel de verordening de mogelijkheid openlaat voor toezicht door media-autoriteiten, benoemt zij ook dat het toezicht coherent moet zijn met het toezicht onder de DSA.⁴⁸ De verordening laat daarmee een aantal mogelijke keuzes voor het inrichten van het toezicht. Dat wil zeggen, denkbaar is ook dat het toezicht op tussenhandelsdiensten (zoals onlineplatforms) bij de DSA-toezichthouder (de ACM) wordt belegd, of dat het toezicht zelfs in zijn geheel bij de DSA-toezichthouder wordt belegd.

Om effectief toezicht op de naleving van de verordening te realiseren is een zorgvuldige afweging en keuze tussen de mogelijke opties van belang. Als naast de ACM en de AP ook het CvdM als derde toezichthouder een – belangrijke – rol krijgt in het toezicht, dan dient de keuze hiervoor goed beargumenteerd te worden. Daarbij zijn een aantal gezichtspunten van belang, waar de toelichting nog onvoldoende op ingaat.

De Afdeling wijst in dit verband op de sterke verwevenheid van de verordening met de DSA (zie ook punt 1). De verordening zal vooral van belang zijn voor tussenhandelsdiensten, waaronder de (zeer grote) onlineplatforms.⁴⁹ De ACM heeft inmiddels relevante ervaring en expertise met deze verordening, omdat zij

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.1.

⁴⁸ Artikel 22, derde en vierde lid, verordening.

⁴⁹ In onderzoek onder meerdere landen blijkt dat Meta en Google dominant zijn op de markt voor online politieke reclame: 99,23% van de budgetten voor politieke reclame worden uitgegeven op deze platforms (F. Votta, *A Dance with Data: Unraveling the Supply and Demand Side Dynamics of Political Microtargeting*, Amsterdam: UvA 2024, p. 11).

in het kader van de DSA al werkzaamheden verricht ter bescherming van (onder meer) verkiezingsprocessen en het voorkomen van desinformatie.⁵⁰ Ook wijst de Afdeling op de intensieve samenwerking tussen toezichthouder en coördinator. De keuze voor een andere toezichthouder dan de ACM kan het toezichtslandschap op nationaal niveau en bij grensoverschrijdende samenwerking mogelijk complexer maken.⁵¹ De keuze voor het CvdM heeft eveneens implicaties voor hoe op Europees niveau het toezicht gaat functioneren voor Nederland. De vraag is of er in dat geval tussen de toezichthouders meer moeten zal worden afgestemd om effectief in de verschillende Europese samenwerkingsverbanden te kunnen opereren.

Daar staat tegenover dat het CvdM relevante ervaring heeft met het toezicht op een onafhankelijk, betrouwbaar en pluriform mediasysteem als het gaat om lokale, regionale en landelijke publieke mediadiensten en commerciële mediadiensten. Ook heeft zij ervaring met het toezicht op videoplatformdiensten en daarop getoonde reclame. Daarnaast ziet zij toe op de bescherming van jeugdigen met betrekking tot audiovisueel media-aanbod – waaronder op videoplatforms.⁵² In verband met deze taken kan ook de mediavrijheidsverordening worden betrokken. Hiermee krijgt het CvdM binnen de Europese Raad voor mediadiensten taken met betrekking tot VLOPs (zoals videoplatformdiensten) – ook specifiek in het kader van desinformatie en buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging. Ook kan het CvdM in dat verband gestructureerd grensoverschrijdend samenwerken.⁵³

Anderzijds vloeien op termijn wellicht nieuwe toezichtstaken voort uit de in voorbereiding zijnde 'Digital Fairness Act' voor de ACM. Deze zullen in het bijzonder zien op manipulatieve en schadelijke commerciële praktijken als het gebruik van *dark patterns*, gepersonaliseerde reclame en prijzen, en misleidende reclame door influencers. Deze taken sluiten weer aan bij de P2B-Verordening en de DSA. Op het totaal van taken en hoe het toezicht op de nu voorliggende verordening daarin past, gaat de toelichting maar beperkt in.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor de door de regering gemaakte keuze maar merkt op dat de toelichting in het licht van bovengenoemde gezichtspunten

⁵⁰ Zie de in voetnoot 22 genoemde toolkit en de in voetnoot 31 genoemde gedragscode.

⁵¹ Meta en Google hebben hun plaats van vestiging in Ierland. De grensoverschrijdende samenwerking zal dan naar verwachting in samenwerking moeten verlopen met de coördinator (ACM) en de Ierse autoriteit.

⁵² Hoofdstuk 2, 3 en 4 Mediawet 2008.

⁵³ Artikel 13, 14 en 19 mediavrijheidsverordening. Zie uitgebreid S.J. Eskens, 'The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy', *Computer Law & Security Review* 2025, doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106185.

nog niet toereikend is. Indien de regering vasthoudt aan deze keuze is het daarnaast van belang om in te gaan op hoe het CvdM deze taak in de praktijk effectief kan uitvoeren. Het betreft een nieuwe taak op een voor het CvdM grotendeels nieuw terrein, die ook (soms intensieve) samenwerking zal vereisen met andere toezichthouders. Met het oog daarop schrijft de verordening voor (zie hiervoor punt 1b) dat de toezichthouder moet beschikken over toereikende technische, financiële en personele middelen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor het CvdM nader te motiveren, en daarbij in te gaan op de verschillende, hiervoor genoemde gezichtspunten. Zij adviseert eveneens in te gaan op de vraag in hoeverre het CvdM voldoende wordt geëquipeerd en of daar nog aanvullende middelen voor nodig zijn.

6. Ministeriële verantwoordelijkheid en publieke verantwoording

Het reguleren van politieke reclame raakt bij uitstek aan essentiële, hiervoor genoemde publieke waarden binnen de democratische rechtstaat (zie hiervoor punt 2). De Afdeling merkt op dat het van belang is dat over de nadere invulling en toepassing van de verordening in verschillende stadia, zowel vooraf als achteraf, een goed publiek debat kan plaatsvinden. Zij gaat met het oog daarop eerst in op de ministeriële verantwoordelijkheid voor en, in samenhang daarmee, de parlementaire controle op de activiteiten van de toezichthouders (onderdeel a) en vervolgens op de rol die de Commissie en de toezichthouders spelen bij de uitleg van de verordening (onderdeel b).

a. *Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle*

De verordening stelt eisen aan de onafhankelijkheid van de aangewezen toezichthouders. Zij dienen structureel volledig onafhankelijk van de sector en vrij van elke externe interventie of politieke druk te zijn.⁵⁴ Zij moeten naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op de naleving van de verordening.⁵⁵ Zoals al gememoreerd dienen zij ook over toereikende technische, financiële en personele middelen te beschikken.⁵⁶

Het wetsvoorstel wijst autoriteiten aan die zijn vormgegeven als zelfstandig bestuursorganen (zbo). De regering kiest ervoor een aantal essentiële bevoegdheden van de minister op grond van de Kaderwet zbo buiten werking te stellen, te weten de bevoegdheid om beleidsregels te stellen en om besluiten van

⁵⁴ Artikel 22, vierde lid, verordening.

⁵⁵ In de overwegingen bij de verordening wordt hier gewezen op het toezicht op het label en de transparantievereisten (artikel 22, vierde lid en overweging 92 verordening).

⁵⁶ Artikel 22, zesde lid, verordening.

zbo's te vernietigen. Volgens de toelichting zou de toepasselijkheid van deze bepalingen op de toezichthouder in strijd zijn met de onafhankelijkheidseisen van de verordening.⁵⁷ Daarnaast wordt de bevoegdheid van de minister om voorzieningen te treffen wegens taakverwaarlozing door de toezichthouders beperkt tot maatregelen inzake het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.⁵⁸

Als, zoals wordt voorgesteld, de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels buiten werking wordt gesteld, kan de minister geen verantwoording afleggen aan het parlement over de (algemene) beleidsregels van de toezichthouder. Ook als het gaat om de andere genoemde bevoegdheden beperkt het wetsvoorstel bevoegdheden van de minister of de regering. De Afdeling merkt op dat vanwege het wezenlijke belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor onze parlementaire democratie en in het bijzonder voor de parlementaire controle op het overheidshandelen, afwijkingen daarvan grondig moeten worden beargumenteerd.⁵⁹

Hoewel de regering daartoe eerder summier verwees naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU), refereert zij daar nu in het geheel niet aan.⁶⁰ Uit deze en andere rechtspraak blijkt ook niet dat het stellen van algemene beleidsregels moet worden uitgesloten.⁶¹ Het HvJ EU wijst er in dat verband immers ook op dat de vereiste onafhankelijkheid zich niet verzet tegen het onderwerpen aan parlementair toezicht van de instanties overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten.⁶²

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 8. Het betreft respectievelijk artikel 21, 22 en 23 Kaderwet zbo's.

⁵⁹ Artikel 42 Grondwet. Zie het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 (W04.20.0135/I) over de ministeriële verantwoordelijkheid. Zie ook uitgebreid advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening.

⁶⁰ De regering verwees hiernaar in het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening (Kamerstukken II 2023/24, 36531, nr. 4, punt 4a. De gewijzigde toelichting bij deze uitvoeringswet verwijst naar het arrest HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland).

⁶¹ Zie HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland, punt 43-46. Vergelijk HvJ EU 6 maart 2025, C-48/23, punten 35-39, en de daar genoemde rechtspraak waaronder HvJ EU 11 juni 2020, C-378/19 (Prezident Slovenskej Republiky), punt 62. Hierbij is van belang te vermelden dat in de door de regering genoemde kwestie (HvJ EU 16 oktober 2012, C-614/10 (Commissie/Oostenrijk) sprake was van ten eerste instructies bij de vervulling van de toezichtstaken en de mogelijkheid om in voorkomend geval individuele beslissingen in te trekken en te vervangen en ten tweede overheidstoezicht op de betreffende toezichthouder. Deze situaties zijn bij het voorstel niet aan de orde.

Bovendien maakt de verordening een onderscheid tussen de ‘structurele’ volledige onafhankelijkheid van de toezichthouder ten aanzien van de sector en de politiek en de volledige onafhankelijkheid ten aanzien van het toezicht op de naleving.⁶³ De eerder door de regering aangehaalde jurisprudentie ziet op onafhankelijkheid ten aanzien van het toezicht op de naleving, en houdt veeleer in dat de minister geen instructies mag geven en niet aldus mag ingrijpen in *individuele* beslissingen.⁶⁴ De Afdeling merkt op dat de gewenste structurele onafhankelijkheid – vrij van inmenging van buitenaf of politieke druk – echter niet betekent dat geen algemene beleidsregels kunnen worden gesteld. Het categorisch buitenwerking stellen van deze bevoegdheid wordt in de toelichting daarmee niet toereikend gemotiveerd.

Indien de regering wil vasthouden aan de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo’s ligt het eerder voor de hand aan te sluiten bij de motivering tot instelling van een onafhankelijke Autoriteit politieke partijen die moet toezien op de naleving van de Wet op de politieke partijen.⁶⁵ Net als bij dat wetvoorstel gaat het bij het toezicht op bepalingen die politieke reclame reguleren om een potentieel politiek gevoelige taak die raakt aan de werking van de parlementaire democratie (zie hiervoor punt 2). Tegen die achtergrond kan worden verdedigd dat in dit specifieke geval verdergaand van de Kaderwet zbo’s kan worden afgeweken dan in algemene zin wenselijk is.⁶⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting in het licht van het voorgaande de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo’s nader te motiveren.

b. *Publieke consultatie en verantwoording*

⁶² HvJ EU 16 oktober 2012, C-614/10 (Commissie/Oostenrijk), punten 43-46. Vergelijk HvJ EU 2 september 2021, C-718/18 (Commissie/Duitsland), punt 126-127.

⁶³ De verordening spreekt over ‘structureel volledige onafhankelijkheid’ waar het de onafhankelijkheid van sector, externe interventies en politieke druk betreft. De verordening spreekt over ‘volledige onafhankelijkheid’ met betrekking tot het toezicht op de naleving (artikel 22, vierde lid, verordening). De laatste vorm van onafhankelijkheid houdt in dat zij naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op, en de nodige maatregelen te nemen ter waarborging van, de naleving van deze verordening, vooral wat betreft het label en de transparantievereisten (overweging 92 verordening).

⁶⁴ HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland); zie ook voetnoot 59.

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36742, nrs. 1-3.

⁶⁶ Zie eerder de voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 (W04.22.0111), over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, punt 5, het advies van de Afdeling advisering van 9 oktober 2024 (W04.24.00070), inzake het voorstel van Wet op de politieke partijen, punt 10 en de voorlichting van de Afdeling advisering van 6 november 2024 (W04.24.00117), inzake toezicht op fracties en individuele politici, punt 6.

De ontoereikende motivering tot afwijking van de Kadewet zbo's klemmt te meer omdat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe publieke verantwoording over beleidsregels van de toezichthouders dan wel gerealiseerd wordt. Publieke verantwoording moet in deze context ruim worden opgevat. Zij heeft betrekking op zowel de vraag in hoeverre toezichthouders voorafgaande aan de besluitvorming zullen consulteren en wie daarbij zullen worden betrokken als de vraag op welke wijze achteraf verantwoording wordt afgelegd.⁶⁷ Dit is zowel op nationaal als Europees niveau relevant, omdat de verschillende netwerken van onafhankelijke toezichthouders eveneens richtsnoeren kunnen vaststellen.⁶⁸

Op EU-niveau is van belang dat op grond van de verordening ook de Commissie bevoegd is tot het vaststellen van richtsnoeren en gedelegeerde handelingen.⁶⁹ Ter illustratie wijst de Afdeling op de concept-richtsnoeren die de Commissie in de zomer van 2025 ter consultatie heeft aangeboden.⁷⁰ De concept-richtsnoeren interpreteren essentiële elementen van de verordening, zoals wat onder politieke reclame moet worden verstaan. Het CvdM zal deze richtsnoeren in acht moeten nemen bij de uitleg en toepassing van de verordening, en zo nodig zelf aanvullende beleidsregels stellen.

De verordening bepaalt dat het netwerk van nationale toezichthouders (waar het CvdM onderdeel van is) in samenwerking met 'relevante belanghebbenden' richtsnoeren opstelt om opdrachtgevers en aanbieders van politieke reclamediensnsten te ondersteunen.⁷¹ Ook op nationaal niveau mag worden aangenomen dat de toezichthouder over voorgenomen beleidsregels belanghebbenden consulteert. Daarnaast ligt het voor de hand dat toezichthouders achteraf verantwoording afleggen over de wijze waarop zij de regels van de verordening hebben toegepast.

Tegen deze achtergrond is met het oog op de constitutionele uitgangspunten die hier aan de orde zijn (zie hiervoor punt 2) van belang dat de consultatie en verantwoording over het thema van de verordening, de mogelijkheden en

⁶⁷ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening, punt 4.

⁶⁸ De digitaledienstenraad (artikel 61 DSA), het Europees Comité voor gegevensbescherming (artikel 69 AVG) en de Europese Raad voor mediadiensnsten (artikel 9 mediavrijheidsverordening) dienen in de uitvoering van hun werkzaamheden onafhankelijk op te treden. Met betrekking tot deze verordening krijgt het Europees Comité voor gegevensbescherming specifiek de mogelijkheid tot het stellen van richtsnoeren over targeting (artikel 22, tweede lid, verordening).

⁶⁹ Overweging 26, 70, 93 en artikel 8, tweede lid; 12, zesde lid; 15, elfde lid, verordening.

⁷⁰ Europese Commissie, guidance to support the implementation of Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising.

⁷¹ Artikel 22, achtste lid, verordening.

bepkeringen van politieke reclame, reële betekenis krijgen doordat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat. Voorkomen moet worden dat de verordening verwordt tot een juridisch-technisch onderwerp, waarvan de betekenis onduidelijk is of onbekend blijft maar tegelijkertijd in de uitvoering voor de politiek en de samenleving belangrijke keuzes worden gemaakt. De vraag is dan ook hoe het publieke debat actief gefaciliteerd en gestimuleerd kan worden opdat de consultatie meer is dan een hoofdzakelijk papieren exercitie. De toelichting gaat op het voorgaande niet in.

De Afdeling adviseert om in concrete zin nader in te gaan op hoe in het licht van het voorgaande publieke verantwoording door de toezichthouders, en in het bijzonder het CvdM, wordt afgelegd.

7. Toepassingsbereik

De verordening is van toepassing als politieke reclame in de Unie wordt verspreid, in het publieke domein van een of meer lidstaten wordt gebracht of gericht is op Unieburgers.⁷² Volgens de toelichting is de verordening alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie en heeft ze geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).⁷³

De overweging van de regering is kennelijk ingegeven door de territoriale werkingssfeer van de verordening.⁷⁴ De Afdeling wijst hier op de in het Caribisch deel van het Koninkrijk woonachtige Unieburgers, die onder de personele werkingssfeer van de verordening vallen. Voor Unieburgers in het Caribische deel van Nederland geldt dat zij kiesgerechtigd zijn bij de landelijke verkiezingen. Voor Unieburgers binnen het gehele Caribische deel van het Koninkrijk geldt dat zij (in de landen na registratie) kiesgerechtigd zijn voor het Europees Parlement. Daarmee ontstaat een onderscheid tussen enerzijds Europees Nederland en anderzijds Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk, waardoor andere regels gelden voor politieke reclame voor dezelfde verkiezingen.

De verordening heeft vooral praktische gevolgen voor Unieburgers in Caribisch Nederland, nu *binnen* Nederland andere regels gelden voor politieke reclame voor dezelfde (landelijke) verkiezingen.⁷⁵ Hoewel, gezien vanuit het Unierecht, er geen onderscheid is tussen Unieburgers in de landen en in de openbare lichamen, is

⁷² Artikel 2, eerste lid, verordening.

⁷³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁷⁴ De toepassing van EU-wetgeving op de LGO-gebieden volgt in principe de toepassing van de Verdragen zoals bepaald in art. 355(2) VWEU. De voorliggende verordening is (ook) gebaseerd op de grondslag van artikel 114 VWEU. Dat deel van de Verdragen is niet van toepassing op de LGO-gebieden.

⁷⁵ Vergelijk HvJ EU 12 september 2006, C-300/04 (Eman en Sevinger).

dat verschil hier relevant omdat de openbare lichamen onderdeel zijn van het land Nederland. Daarmee rijst de vraag of het niet wenselijk is de verordening ook toe te passen op Caribisch Nederland. Verder is de vraag welke betekenis de verordening in voorkomende gevallen kan hebben voor de andere landen van het Koninkrijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,